

Tilburg University

## Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel

Rijken, C.R.J.J.; van Dijk, J.J.M.

*Published in:*

Justitiële verkenningen: Documentatieblad van het Ministerie van Justitie

*Publication date:*

2007

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Rijken, C. R. J. J., & van Dijk, J. J. M. (2007). Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel: Mensenrecht of beloning? *Justitiële verkenningen: Documentatieblad van het Ministerie van Justitie*, 33(7), 23-38.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel

## Mensenrecht of beloning?

**C. Rijken en J. van Dijk\***

Sinds een aantal jaren wordt bepleit het slachtoffer van mensenhandel meer centraal te stellen bij de beleidsvorming en uitvoering ter bestrijding van mensenhandel (onder andere Nationaal Actieplan Mensenhandel, 2004). Dit wordt wel de *human rights based of victim centred approach* genoemd. Deze benadering sluit aan bij de bredere hervormingsbeweging om in de aanpak van criminaliteit meer aandacht te besteden aan de belangen en rechten van slachtoffers. Binnen deze slachtofferbeweging, die is begonnen in de jaren zeventig van de vorige eeuw, is van meet af aan in het bijzonder aandacht besteed aan de kwetsbare situatie van vrouwelijke slachtoffers van geweld, waaronder seksueel geweld. Gewezen kan worden op de opvangtehuizen voor slachtoffers van huiselijk geweld, crisisopvang voor slachtoffers van seksueel geweld alsmede de circulaire van de Procureurs-Generaal voor Openbaar Ministerie en politie over de bejegening van slachtoffers van seksueel geweld (de zogenoemde circulaire De Beaufort uit 1985). Hoezeer de *human rights based approach* van mensenhandel ook past bij de nog steeds in brede kring gevoelde wens de stafrechtelijke wetshandhaving meer slachtoffervriendelijk te maken, blijkt echter dat implementatie van een dergelijke benadering lastig te realiseren is in beleid en praktijk (BNRM, 2007, p. 4). Naast een aantal kleine aanpassingen in de B9-regeling (de regeling die hulp en opvang dient te bieden aan slachtoffers van mensenhandel) is er in Nederland noch in andere Europese en niet-Europese landen iets wezenlijks verbeterd in de situatie van de slachtoffers. Tot op heden lijkt het bij kleine stapjes en mooie woorden te blijven. Met dit artikel willen wij inzichtelijk maken dat het ondergeschikt maken van het belang van het slacht-

\* Dr. Conny Rijken is universitair hoofddocent bij de vakgroep Europees en Internationaal Publiekrecht, Universiteit van Tilburg en research fellow bij Intervict. Prof. dr. Jan van Dijk is Research Director bij Intervict.

offer aan het opsporingsbelang principieel onwenselijk is en een belemmering voor een *human rights based approach*. Vervolgens wordt een aanzet gegeven hoe aan een meer slachtoffervriendelijke benadering in de praktijk vorm zou kunnen worden gegeven. Eerst wordt echter uiteengezet wat een *human rights based* of *victim centred approach* inhoudt en waarom voor deze benadering gekozen zou moeten worden. Dit artikel richt zich met name op de Nederlandse situatie, en is beperkt tot slachtoffers van seksuele uitbuiting.

### **Mensenrechten van slachtoffers centraal**

Structurele achterstelling van vrouwen in oorspronglanden van mensenhandel wordt gezien als een van de belangrijkste push-factoren van mensenhandel. Hiermee is mensenhandel dus een gevolg van de schending van een fundamenteel recht, namelijk het recht op gelijke behandeling. Aan de andere kant is mensenhandel ook een oorzaak van grove schendingen van iemands fundamentele rechten, onder andere de lichamelijke en psychische waardigheid en het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid. De reden waarom de vervolging van mensenhandel hoog op de prioriteitenlijst staat is juist omdat het deze grove schendingen van mensenrechten tot gevolg heeft. Het is daarom ook logisch dat de bescherming van en hulp aan slachtoffers van mensenhandel een centrale rol krijgt in de strijd tegen mensenhandel. Dit om te voorkomen dat mensenhandel wordt gereduceerd tot louter een migratieprobleem, een probleem van openbare orde of een vorm van georganiseerde misdaad. Daarnaast is er nationaal maar ook internationaal een tendens te zien waarbij de positieve verplichtingen van een staat ten aanzien van de mensenrechten een steeds grotere rol spelen. In *Siliadin t. Frankrijk*<sup>1</sup> vond het EHRM dat een gebrek aan eenduidige strafbaarstelling in het strafrecht van dienstbaarheid zoals verboden in artikel 4 EVRM leidde tot staatsaansprakelijkheid van Frankrijk. Onder dienstbaarheid valt een verplichting diensten te verlenen onder een vorm van dwang die te vergelijken valt met slavernij. Tevens concludeerde het Hof dat de positieve verplichting voortvloeiend uit artikel 4 EVRM niet beperkt was tot een dergelijke strafbaarstelling

1 *Siliadin t. Frankrijk*, EHRM, 73316/01, 26 juli 2005.

maar ook wijst op het daadwerkelijk handhaven van die strafbaarstelling (Wijers en Haveman, 2005; Lawson, 2005). Ook in Nederland is meerdere malen door de rechter bepaald dat mensenhandel een zeer ernstig misdrijf is, dat er van een positieve opsporingsverplichting sprake is en er niet zonder meer geseponneerd mag worden wanneer er relevante aanknopingspunten zijn voor verder onderzoek.<sup>2</sup> Wat nu houdt een mensenrechtenbenadering van mensenhandel in den brede in? Tot de jaren negentig werd mensenhandel met name gezien als een strafrechtelijk probleem dat ook strafrechtelijk aangepakt diende te worden. Vanuit de kritiek op deze eenzijdige aanpak is een multidisciplinaire benadering ontstaan waarbij ook migratierecht, sociaal recht en de mensenrechten een rol kregen. De mensenrechtenbenadering kan gezien worden als een verdere ontwikkeling van deze multidisciplinaire benadering. Vanuit de verschillende disciplines die de aanpak van mensenhandel op de agenda hebben staan zou de bescherming van de rechten van het slachtoffer van mensenhandel het gezamenlijke uitgangspunt dienen te zijn. Het kenmerk van de mensenrechtenbenadering is dat het slachtoffer centraal wordt gesteld bij de aanpak van mensenhandel in alle facetten. De schendingen van haar rechten, haar kwetsbare positie en de noden van het slachtoffer zijn hierbij het vertrekpunt. Het voorkomen van (verdere) schendingen van de rechten van het slachtoffer is het hoofddoel. Uiteraard is de strafrechtelijke vervolging van de daders hierbij een belangrijk middel, maar deze dient aangevuld te worden met een pakket aan andere maatregelen zoals hulp aan het slachtoffer en preventieve en beschermende maatregelen die zijn afgestemd op de persoonlijke behoeften en omstandigheden van het slachtoffer. Een dergelijk pakket noemen we een VAPP, een *Victim Assistance and Protection Package* (Rijken en Koster, 2007).

Alhoewel we in Nederland een specifieke regeling hebben voor slachtoffers mensenhandel, de B9-regeling, lukt het nog onvoldoende om daadwerkelijk handen en voeten te geven aan een benadering waarbij het slachtoffer centraal staat. Twee belangrijke oorzaken hiervoor zijn het feit dat het opsporingsbelang prevaleert boven het belang van het slachtoffer en de verstrengeling van het

2 Beklagprocedure bij Gerechtshof Amsterdam, civiele kamer, 25 oktober 2005, nr. R04/256 en 22 november 2005, nr. R03/210.

strafrecht en het vreemdelingenrecht met betrekking tot hulp en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel.

### *De B9-regeling*

De B9-regeling is genoemd naar hoofdstuk B deel 9 uit de Vreemdelingen-circulaire (Vc) met als titel 'Slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel'. Kort gezegd houdt de regeling in dat een slachtoffer van mensenhandel een tijdelijke verblijfsvergunning krijgt onder de volgende voorwaarden:

- de vreemdeling is slachtoffer-aangever van mensenhandel;
- heeft aangifte gedaan; en
- er is sprake van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek of een vervolgingsonderzoek aangaande het strafbare feit waarvan aangifte is gedaan.

Hieruit kan dus reeds worden opgemaakt dat wanneer er geen sprake is van een opsporings- of vervolgingsonderzoek, er ook geen mogelijkheid is om gebruik te maken van deze regeling.

Op basis van B9/3.1 dient de politie reeds bij de geringste aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel de vreemdeling te wijzen op de mogelijkheid van het doen van aangifte waarbij voor slachtoffers mensenhandel een bedenktijd openstaat van maximaal drie maanden, om hen zodoende de mogelijkheid te geven het doen van aangifte in alle rust te overwegen. Gedurende de bedenktijd wordt uitzetting opgeschort. Tevens is in de B9-regeling voorzien in kosten van levensonderhoud, medische en juridische bijstand, scholing en vrijetijdsbesteding. Het (vermoedelijke) slachtoffer mag tijdens de bedenktijd niet maar na aangifte wel werken.

Alhoewel in deze regeling wordt gesproken van vreemdelingen is in de versie van januari 2007 expliciet vermeld dat ook EU-/EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen rechten kunnen ontleen aan de B9-regeling. Onduidelijk blijft echter of deze groep als vreemdeling moet worden betiteld of niet. Hiermee is er echter nog geen voorziening voor de Nederlandse slachtoffers (ongeveer de helft van het aantal geregistreerde slachtoffers) die overigens wel op grond van hun nationaliteit gebruik kunnen maken van de algemene voorzieningen in Nederland.

Indien het slachtoffer door de politie is aangetroffen, meldt zij dat bij de Stichting tegen Vrouwenhandel (STV). Deze kan eventueel

opvang en huisvesting regelen. Een vergelijkbare regeling is in de B9 opgenomen voor getuige-aangevers zij het dat, naast de hierna genoemde redenen, de grond voor de verblijfsvergunning komt te vervallen indien het O.M. de aanwezigheid van betrokkene in Nederland niet langer noodzakelijk acht. Ook komen gezinsleden in aanmerking voor verlening van een verblijfsvergunning. Zowel slachtoffers als getuige-aangevers kunnen beklag doen bij niet-vervolgving op grond van artikel 12 Sv.

### *Beëindiging van de B9-regeling*

Er zijn verschillende manieren waarop de B9-regeling wordt beëindigd en daarmee dus ook de opvang en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel.

- De grond voor verblijf op grond van B9 komt te vervallen indien de strafzaak door het O.M. wordt geseponeerd, ongeacht de reden van het sepot.
- Tevens komt de grond voor verblijf op grond van B9 te vervallen indien tegen de uitspraak van de rechtbank geen beroep is ingesteld of indien het gerechtshof uitspraak heeft gedaan. Dus indien de zaak in feitelijke instantie is beslist.
- Gedurende de bedenktijd kan de opschorting van het vertrek worden opgeheven wanneer tijdens of na de bedenktijd het (vermoedelijke) slachtoffer besluit geen aangifte te doen. Daarbij is niet van belang wat de reden voor dit besluit was. Het (vermoedelijke) slachtoffer dient Nederland dan uit eigen beweging te verlaten.

Na beëindiging van de verblijfsvergunning kan het slachtoffer verzoeken om een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf ingevolge artikel 3.52 Vb. Alhoewel de regels omtrent de afgifte voor slachtoffers mensenhandel zijn versoepeld, wordt een dergelijke vergunning nog niet vaak afgegeven (BNRM, 2007, p. 26 e.v.). Wel is in de laatste wijziging van de B9-regeling de mogelijkheid gecreëerd om een verzoek tot voortgezet verblijf voor slachtoffers mensenhandel toe te kennen indien het slachtoffer op het moment van de uitspraak in de zaak waarin aangifte werd gedaan en welke niet tot een veroordeling heeft geleid, minimaal drie jaar op basis van de B9 in Nederland verbleef. Hier is dus het verblijf losgekoppeld van een besluit in de strafrechtelijke procedure. Een tweede grond die werd toegevoegd is de mogelijkheid tot inwilliging van het verzoek

indien de aangifte in de strafzaak heeft geleid tot een veroordeling. De verblijfsvergunning wordt hier dus afgegeven uit erkentelijkheid voor steun aan een geslaagde vervolging. Let wel, het gaat hier dus om een bevoegdheid voor het toekennen van een verblijfsvergunning, deze wordt dus niet automatisch verleend.

### *Strafrechtelijk belang prevaleert*

De kritiek op de bestaande situatie bestaat uit twee punten. Het eerste punt is het feit dat het slachtoffer alleen een beroep op de hulp en beschermingsmaatregelen kan doen indien er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek en indien het slachtoffer aangifte heeft gedaan dan wel als getuige wil optreden (in dat laatste geval nota bene alleen voor zolang het O.M. die aanwezigheid noodzakelijk acht). Slachtoffers die, bijvoorbeeld uit angst voor represailles, geen aangifte willen doen, staan letterlijk en figuurlijk in de kou. Hoe ernstig de gevolgen van het misdrijf voor hen ook mogen zijn, voor hen is er hulp noch enigerlei recht op verblijf. Op Europees niveau is de koppeling tussen medewerking en hulp aan slachtoffers mensenhandel nog explicieter zoals blijkt uit de titel van richtlijn 2004/81, die luidt: *Richtlijn betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie*. De belangen van de slachtoffers op het gebied van hulp en bescherming zijn dus volledig ondergeschikt gemaakt aan de strafrechtspleging. Het slachtoffer is in deze regelingen uitsluitend beschermingswaardig indien en voor zover de strafrechtspleging daar baat bij heeft. De Nederlandse of Europese overheid aanvaardt kennelijk geen enkele verantwoordelijkheid voor het behartigen van de zelfstandige belangen van de slachtoffers van mensenhandel. Overheden zijn in het algemeen niet bereid om aansprakelijkheid te aanvaarden voor de door criminaliteit veroorzaakte schade. Criminaliteit wordt niet gezien als een gevolg van overheidsfalen. Er is echter in vrijwel alle geïndustrialiseerde landen inmiddels een breed scala voorzieningen voor slachtoffers geschapen dat is gebaseerd op het solidariteitsbeginsel. De overheid aanvaardt hierbij de morele verantwoordelijkheid om degenen die op zijn grondgebied op een schrijnende wijze gedupeerd zijn door misdrijven in ieder geval enigermate tegemoet te treden.

De oudste voorziening ten behoeve van slachtoffers in Nederland is de Wet Voorlopige Regeling Schadefonds Geweldsmisdrijven uit 1972. Deze wettelijke regeling voor de toekenning van partiële schadevergoedingen aan slachtoffers van geweldsmisdrijven is uitdrukkelijk gebaseerd op het solidariteitsbeginsel. Het is in dit verband interessant erop te wijzen dat de wetgever aanspraken van het slachtoffer op een dergelijke uitkering niet afhankelijk heeft willen maken van het doen van aangifte bij de politie van het gepleegde feit en al helemaal niet van een in de betreffende zaak uitgesproken veroordeling van de dader. Uitkeringen kunnen worden gedaan aan slachtoffers van misdrijven die geen aangifte hebben gedaan en waarvoor nimmer een dader is veroordeeld. De wetgever volgde hierin het advies van de Commissie Vermogenssancties die in het tweede interim-rapport *Het strafrecht en de benadeelde* betoogt dat het doen van aangifte niet als voorwaarde zou moeten worden gesteld voor uitkeringen van het aanbevolen fonds. Het door de commissie voorgestelde fonds was in veel opzichten breder van strekking en dus genereuzer dan het thans bestaande fonds maar op dit principiële punt zijn de adviezen ter harte genomen. Als argumenten om de voorwaarde van aangifte niet te stellen noemt de commissie onder andere dat een proces lang niet altijd de beste manier is om herhaling te voorkomen en een voor het slachtoffer gunstige eventuele informele schikking zelfs in de weg kan staan. Het zal duidelijk zijn dat bij het ontwerpen van de regeling voor hulp en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel uit een heel ander vaatje is getapt. Van solidariteit met het lot van deze categorie slachtoffers is geen sprake. Wat er voor hen gedaan wordt, staat geheel in het teken van het strafrechtelijke belang.

Het tweede, en met het eerste punt samenhangende punt van kritiek is de sterke verstrengeling tussen het strafrecht en het vreemdelingenrecht. Het toekennen en voortzetten van de verblijfsstatus aan het slachtoffer is in sterke mate afhankelijk van beslissingen genomen in de strafrechtelijke procedure. Met betrekking tot de belangen van het slachtoffer kan gesteld worden dat het strafrecht en het vreemdelingenrecht verschillende belangen behartigen die niet altijd met elkaar in overeenstemming zijn en soms zelfs tegenstrijdig zijn. Meestal is een aangifte of een verklaring van het slachtoffer onmisbaar voor een strafzaak en het is daarom wenselijk dat het slachtoffer wordt opgevangen in Nederland. Het belang van migratierecht kan juist zijn dat personen zonder geldige verblijfs-



status (waaronder slachtoffers mensenhandel) worden uitgezet (Rijken, 2003, p. 204-207). De uitruil tussen strafrechtelijke en migratierechtbelangen is theoretisch onzuiver. Daarbij komt dat de samenwerking en communicatie tussen de politie en de vreemdelingenpolitie, alhoewel verbeterd, vaak te wensen overlaat. De opvang en bescherming van slachtoffers van mensenhandel zijn dus gebaseerd op bepalingen in de Vreemdelingen-circulaire. Het is, tot op zekere hoogte, begrijpelijk dat destijds bij de invoering van de B9 gekozen is voor een regeling in het vreemdelingenrecht omdat het overgrote deel van de slachtoffers destijds afkomstig was van buiten de EU. Evenwel, na de uitbreiding van de EU met een groot aantal Midden- en Oost-Europese landen en de toename in het aantal Nederlandse slachtoffers de afgelopen jaren met name door de loverboypraktijken (zie bijdrage Bovenkerk in dit nummer en de cijfers van de STV op [www.mensenhandel.nl](http://www.mensenhandel.nl)) is het niet langer logisch dat de maatregelen en bepalingen voor hulp en bescherming aan slachtoffers te vinden zijn in het vreemdelingenrecht. Bovendien past dit niet in een beleid waarin het slachtoffer centraal dient te staan.

### *Slachtofferschap als uitgangspunt voor hulp en bescherming*

Zoals blijkt uit het bovenstaande, is de belangrijkste motivatie om aan slachtoffers hulp en bescherming te bieden vooral gelegen in het belang van getuigenissen van slachtoffers voor de strafrechtelijke procedure en om de slachtoffers te motiveren aangifte te doen tegen hun handelaren. Dit is vooral bezwaarlijk omdat bijvoorbeeld de redenen voor een sepot zeer divers kunnen zijn en niet per se verband houden met de ernst van de zaak (BNRM, 2007, p. 27). Zo kunnen ook beperkte financiële en personele middelen leiden tot sepot.<sup>3</sup> Ook een gebrek aan bewijs, een andere reden voor sepot, kan natuurlijk niet (per definitie) toegerekend worden aan het slachtoffer. Met de redenen voor het sepot wordt echter geen rekening gehouden bij het besluit om het verblijfsrecht op grond van B9 in te trekken. Dit is naar onze mening een ongewenste

3 Dit is regelmatig het geval in kansrijke mensenhandelzaken zoals blijkt uit een interview met politiecommissaris W. Woelders, 'Kansrijke zedenzaken blijven liggen', *de Volkskrant*, 22 september 2007.

situatie. Beslissingen in het vreemdelingenrecht en de vraag of een persoon een beroep kan doen op hulp en bescherming zoals geregeld in de B9-procedure, dienen niet afhankelijk te zijn van beslissingen in een strafprocedure, zeker niet indien het slachtoffers van mensenhandel betreft. Daartoe dient de verstrengeling van het strafrecht met het vreemdelingenrecht ongedaan te worden gemaakt. Daarnaast dienen de hulp aan en de bescherming van een slachtoffer niet (volledig) afhankelijk te zijn van haar medewerking en besluiten die worden genomen in een strafprocedure. Alleen als aan deze twee voorwaarden is voldaan, kan er serieus uitvoering worden gegeven aan een mensenrechtenbenadering waarin het slachtoffer centraal staat. Binnen het vreemdelingenrecht kan (en moet) een zelfstandige beslissing worden genomen op een verzoek tot verblijf waarbij wel het slachtofferschap in aanmerking kan worden genomen en zelfs een reden kan (en dient te) zijn om een verblijfsvergunning te verlenen.

Daarnaast dient een slachtoffer gebruik te kunnen maken van het *Victim Assistance and Protection Package*, met daarin opvang en beschermingsmaatregelen, hulp en assistentie gebaseerd op het huidige aanbod. Deze dient dan afgestemd te zijn op de behoeften van het slachtoffer (een persoonsgebonden pakket dus). Het toekennen van een verblijfsvergunning is een van deze maatregelen, maar deze dient niet afhankelijk te zijn van het feit of het slachtoffer aangifte doet of een getuigenverklaring aflegt. Voorts dient deze niet, althans niet automatisch, beperkt te zijn tot de duur van de strafprocedure. In het verleden is zeer terughoudend omgegaan met het te ruimhartig toekennen van een verblijfsvergunning, ook aan slachtoffers van mensenhandel. Dit uit angst voor misbruik van de regeling. Natuurlijk moeten de betrokken instanties hierop bedacht zijn, maar het gaat hier om zeer beperkte aantallen. Zo werden in 2005 in totaal 424 slachtoffers mensenhandel geregistreerd bij de STV, werden in datzelfde jaar 77 aanvragen voor de B9-regeling gedaan en werden er 61 aanvragen toegekend (BNRM, 2007, p. 68-73). Angst voor misbruik van de regeling mag onze inziens geen reden zijn om de huidige strenge voorwaarden aan slachtoffers mensenhandel te handhaven. Een goede en objectieve beoordeling van het slachtofferschap kan misbruik van de regeling helpen voorkomen (zie hieronder).

Een andere consequentie van deze voorgestelde ontkoppeling zou kunnen zijn dat het aantal getuigenissen terugloopt. Echter, het

is ook zeer wel mogelijk dat het tegenovergestelde wordt bereikt. Indien er een klimaat wordt gecreëerd waarin het slachtoffer zich veilig kan voelen, is zij wellicht eerder bereid aangifte te doen.<sup>4</sup> En wanneer de hulp en bescherming aan slachtoffers niet meer afhankelijk is van een aangifte of getuigenverklaring, kunnen slachtoffers in vrijheid getuigen zonder van belangenverstrengeling te kunnen worden beticht. Dit draagt bij aan een zuiverder waarheidsvinding.

### **De noden van het slachtoffer als uitgangspunt en de noodzaak tot differentiatie**

De mensenrechtenbenadering zoals hierboven is voorgesteld vergt een totaal andere aanpak en dwingt tot het maken van een selectie op grond van de situatie waarin het slachtoffer verkeert in plaats van op grond van het nut dat hun deelname aan het proces kan hebben voor de vervolging van de dader. Hieronder wordt nu een eerste aanzet gegeven voor de implementatie van een dergelijke aanpak. In de afgelopen jaren zijn er zowel vanuit gespecialiseerde organisaties als vanuit de overheid initiatieven gelanceerd om de opvang aan slachtoffers van mensenhandel te verbeteren en tevens beter in kaart te brengen (Van Montfoort, 2006; BNRM, 2007, p. 76 e.v.; Koopsen, 2005). Het gaat bij deze initiatieven echter veelal om het oplossen van knelpunten in de opvang. De monitor over de positie van slachtoffers mensenhandel in Nederland stelt bijvoorbeeld de toegang tot en het gebruik van rechten en voorzieningen centraal. Veel van deze initiatieven gaan ervan uit dat de opvang aansluit bij de behoeften van de slachtoffers. Deze aanname kan onzes inziens in twijfel worden getrokken gezien de diversiteit in verschijningsvormen van mensenhandel. Door deze diversiteit lijkt een differentiatie in de slachtoffers mensenhandel om de specifieke behoeften van de slachtoffers te bepalen en om hier beter bij aan te sluiten voor de hand te liggen. Het is zeer wel voorstelbaar dat een slachtoffer van loverboys behoefte heeft aan andere vormen van hulp en bescherming dan bijvoorbeeld een Nigeriaanse alleenstaande minderjarige

4 Zie voor de invloed van het tijdelijke karakter van de B9-regeling, E. van Eimeren, *Een weg terug? Slachtoffers van vrouwenhandel over terugkeer naar het land van herkomst*, BlinN, juni 2004.

asielzoekster, die weer kunnen verschillen van een slachtoffer uit Bulgarije dat van tevoren op de hoogte was van het feit dat ze in de prostitutie zou gaan werken. Uiteraard zijn er ook overeenkomsten in deze behoeften te onderscheiden. Wanneer echter duidelijk is wat de behoeften zijn van de slachtoffers, kan het aanbod van de hulpverlening en de opvang hierop afgestemd worden. Verder wordt er in het hulpaanbod impliciet en wellicht ook expliciet van uitgegaan dat het slachtoffer van mensenhandel niet meer werkzaam wil zijn in de prostitutie. Omdat een aanzienlijk deel van de slachtoffers van tevoren wetenschap had van het feit dat ze werkzaam zou zijn als prostituee maar uiteraard niet dat ze uitgebuit zou worden, lijkt het niet onaannemelijk dat een deel van de slachtoffers na de uitbuiting wel werkzaam wil zijn als prostituee (Nijboer en Vocks, 1999). Deze groep slachtoffers zal dan ook niet (voldoende) zijn geholpen met het bestaande aanbod van hulp en bescherming binnen de huidige structuur. Wellicht zou met een hulpaanbod dat beter afgestemd is op de behoeften van deze slachtoffers het risico worden verkleind dat zij wederom in een situatie van uitbuiting terechtkomen. Het lijkt aannemelijk dat wanneer het aanbod van hulp en bescherming beter aansluit bij de behoeften van de slachtoffers, dit een positief effect zal hebben op de aangiftebereidheid van de slachtoffers (Ten Boom en Kuijpers, 2007, p. 40), waarmee dan uiteindelijk ook het opsporingsbelang wordt gediend, zij het vanuit een andere invalshoek.

### **Differentiatie in de groep slachtoffers mensenhandel**

Hierna wordt slechts een eerste aanzet gegeven voor een differentiatie in de groep slachtoffers mensenhandel. Daarbij dient tevens in aanmerking te worden genomen dat deze bijdrage zich uitsluitend richt op slachtoffers van seksuele exploitatie. Een verdere differentiatie is noodzakelijk wanneer ook de slachtoffers van overige vormen van uitbuiting worden betrokken.<sup>5</sup>

5 Volgens onze informatie leidt het aanbod in Italië van hulp aan slachtoffers van mensenhandel zonder voorwaarden vooraf niet tot problemen in de procesgang. In de regel zijn slachtoffers die goed zijn opgevangen bereid als getuige op te treden indien ze daartoe worden opgeroepen. Momenteel wordt door auteurs een onderzoek naar de aangiftebereidheid van slachtoffers mensenhandel voorbereid waarbij de differentiatie

Voordat een differentiatie kan plaatsvinden en voordat er aanspraak gemaakt kan worden op het VAPP dient als eerste bepaald te worden of een persoon (mogelijk) slachtoffer is van mensenhandel. Momenteel wordt meer dan de helft van de slachtoffers dat een beroep doet op de B9-regeling aangemeld via de politie (BNRM, 2007, p. 70-71). Voor de identificatie van mogelijke slachtoffers wordt door de politie, maar ook door andere instanties, gebruikgemaakt van een lijst met indicatoren die is toegevoegd aan de aanwijzing mensenhandel van het College van PG's.<sup>6</sup> Wanneer de hulp aan slachtoffers wordt losgekoppeld van de strafprocedure, kan verwacht worden dat het aantal meldingen via andere instanties en personen toeneemt. De STV als centraal meldpunt zou een belangrijke rol kunnen spelen bij de vaststelling van het slachtofferschap op basis van de lijst met indicatoren indien dat nog niet door de politie is gedaan. Dezelfde criteria die nu ook worden gehanteerd bij het traceren van slachtoffers van mensenhandel worden dan gehanteerd voor het vaststellen van het slachtofferschap. Met deze indicatoren is het dus mogelijk om eenduidig en objectief vast te stellen of er sprake is van slachtofferschap. Deze lijst is onderverdeeld in vijf categorieën, namelijk: meervoudige afhankelijkheid, inperking van de basisvrijheden, slechte werkomstandigheden, aantasting van de lichamelijke integriteit, duur en ernst van de uitbuiting. Uiteraard kunnen documenten behulpzaam zijn bij het vaststellen van slachtofferschap zoals een verklaring van de politie of een verklaring niet zijnde een aangifte gedaan bij de politie, verklaringen van gemeentelijke inspecteurs, artsen of klanten.

Indien voor slachtoffers een verblijfsvergunning nodig is, kan deze bij de IND worden aangevraagd met een advies van de STV of de politie indien de politie al een indicatiestelling over slachtofferschap heeft gedaan. Een positieve beoordeling over slachtofferschap door STV of politie zou voor de IND voldoende reden moeten zijn voor het toekennen van een tijdelijke verblijfsvergunning. Dit is onder het huidige beleid eigenlijk ook al het geval waarbij de politie de aanvraag voor een verblijfsvergunning doet nadat op basis van de indicatoren is vastge-

van slachtoffers mensenhandel inclusief slachtoffers van overige vormen van uitbuiting een belangrijke plaats zal innemen.

6 Aanwijzing mensenhandel, College van Procureurs-Generaal, vastgesteld op 6 maart 2006, Stcrt. 2006, 58.

steld dat er (mogelijk) sprake is van een slachtoffer van mensenhandel en indien er een aangifte wordt gedaan.

Ten tweede dienen de noden van de slachtoffers in kaart te worden gebracht middels een score op, ten minste, de onderstaande dimensies. Daarbij geldt dat hoe hoger de score is, er meer recht is op de bescherming en hulp uit het VAPP.

### *Dreiging en represailles*

Het is zowel voor de toekenning van het VAPP als het verlenen van een verblijfsvergunning van belang in een zo vroeg mogelijk stadium te achterhalen of het slachtoffer gevaar loopt of dat zij familieleden heeft die gevaar lopen. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat ook voor kinderen een verblijfsvergunning geregeld dient te worden of dat er gezocht moet worden naar een safe-house voor het slachtoffer. De mate van de dreiging, tegen wie die dreiging is gericht, of die dreiging in Nederland of in het buitenland plaatsvindt en welke mogelijkheden voor bescherming er zijn indien de dreiging in het buitenland tegen bijvoorbeeld familie gericht is, zijn hierbij van bijzonder belang. Daarbij dient er aandacht te zijn voor de vraag of het slachtoffer en de handelaar elkaar van tevoren al kenden en of het slachtoffer het sociale netwerk van het slachtoffer in haar land van herkomst kent. Indien dat zo is, kan de handelaar een breder scala aan dreigementen aanwenden en schade toebrengen die voor het slachtoffer hier in Nederland zeer moeilijk te bewijzen zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan dreigtelefoontjes aan familie van het slachtoffer, ontvoering van een kind, bekendmaken dat het slachtoffer als prostituee heeft gewerkt, verspreiden van foto's enzovoort.

### *Feitelijke gegevens*

Tevens dient een aantal feiten te worden vastgesteld zoals of het slachtoffer legaal in Nederland verblijft en of het slachtoffer minderjarig is of niet. Indien het slachtoffer niet legaal in Nederland verblijft, zal er ten eerste een tijdelijke verblijfsvergunning aangeboden dienen te worden. Indien het slachtoffer minderjarig is, is dwang geen onderdeel van het delict en is het slachtofferschap dus makkelijker vast te stellen.

*Medische en psychologische hulp*

Ongeacht of een slachtoffer wist dat zij in de prostitutie zou gaan werken en ongeacht of zij nog steeds als prostituee wil werken hebben alle slachtoffers gemeen dat zij een traumatische ervaring hebben ondergaan doordat ze zijn uitgebuit. Echter, de mate van uitbuiting verschilt tussen de slachtoffers, evenals de mogelijkheden van slachtoffers om met een dergelijke ervaring om te gaan. De psychologische en medische hulp en begeleiding dient afgestemd te zijn op de mate van uitbuiting en de draagkracht van het slachtoffer.

*Sociaal netwerk*

Bij vele slachtoffers is een sociaal netwerk afwezig of functioneert niet naar behoren. Dit is een extra drempel wanneer het slachtoffer haar leven weer op de rails wil zetten. Het in kaart brengen van dit netwerk is daarom van belang. Begeleiding bij herstel van betrouwbare sociale contacten en opbouw van een sociaal netwerk dient onderdeel uit te maken van het hulpaanbod.

*Bereidheid/wetenschap*

Het is van bijzonder belang te weten of een slachtoffer wetenschap had van het feit dat zij als prostituee ging werken en zo ja of zij nog steeds als prostituee zou willen werken indien zij niet uitgebuit zou worden. Indien ook deze tweede vraag bevestigend beantwoord is, is zij waarschijnlijk meer gebaat bij een goede voorlichting over wet- en regelgeving ten aanzien van prostitutie in Nederland, de verschillende organisaties die betrokken zijn bij de prostitutie en de rechten van prostituees en de mogelijke risico's in de sector. Dit helpt haar ook voorkomen dat zij een volgende keer wederom slachtoffer wordt van uitbuiting.

*Schadevergoeding*

Het slachtoffer dient ondersteund te worden in het verkrijgen van schadevergoeding al dan niet in een strafrechtelijke of civielrechtelijke procedure, (BNRM, 2007, p. 82 e.v.). Een uitkering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven behoort tevens tot de mogelijkheden waarbij,

zoals gezegd, het niet noodzakelijk is dat aangifte is gedaan maar het slachtoffer aannemelijk moet maken wat haar is overkomen. Tevens is het niet noodzakelijk dat het slachtoffer in Nederland verblijft, wel dat het misdrijf in Nederland heeft plaatsgevonden.<sup>7</sup> De commissie die een dergelijke aanvraag beoordeelt, gaat er bij zedenmisdrijven (wat seksuele uitbuiting ook is) doorgaans vanuit dat er ernstig geestelijk letsel is wat in aanmerking kan komen voor vergoeding. Soms is hulp bij schuldsanering op basis van de Wet Schuldsanering meer op zijn plaats.

## Conclusie

In deze bijdrage is bepleit dat er momenteel te zware eisen worden gesteld aan slachtoffers van mensenhandel alvorens zij gebruik kunnen maken van opvang en bescherming. Deze instrumentalisering van de slachtofferhulp is wezensvreemd aan het op het solidariteit gebaseerde slachtofferbeleid dat door de Nederlandse overheid ten aanzien van andere categorieën slachtoffers wordt gevoerd. Het is achterhaald dat de hulp en beschermingmaatregelen voor slachtoffers van mensenhandel zijn neergelegd in de Vreemdelingen-circulaire en dat het opsporingsbelang prevaleert boven het belang van het slachtoffer. Indien deze situatie blijft voortbestaan, zal een mensenrechtenbenadering van mensenhandel een wassen neus blijven. Naar onze mening zou de overheid moeten erkennen dat slachtoffers van in Nederland gepleegde mensenhandel een zelfstandig recht hebben op voorzieningen die kunnen helpen hun situatie minder schrijnend te maken. Wat nodig is, naast een op humanitaire in plaats van strafrechtelijke gronden gebaseerde toekenning van verblijfstitels, is een *Victim Assistance and Protection Package (VAPP)*, waaruit een aanbod toegesneden op de noden van het individuele slachtoffer samengesteld kan worden. De door ons voorgestelde nieuwe benadering vergt dat binnen de groep van de slachtoffers van mensenhandel differentiatie wordt aangebracht wat betreft de ernst en aard van hun positie van benadeelde. In deze bijdrage is een aanzet tot een dergelijke differentiatie gegeven op basis van een score op enkele hiervoor relevante indicatoren en dimensies.

7 [www.schadefonds.nl](http://www.schadefonds.nl).



## Literatuur

**Boom, A. ten, K.F. Kuijpers**

*Wat wil het slachtoffer*

Justitiële verkenningen, 33e jrg.,  
nr. 3, 2007

**Bureau Nationaal Rapporteur  
Mensenhandel**

*Vijfde rapportage*

Den Haag, BNRM, 2007

**Eimeren, E. van**

*Een weg terug? Slachtoffers van  
vrouwenhandel over terugkeer  
naar het land van herkomst*  
Amsterdam, BlinN, juni 2004

**Koopsen, A.**

*Aanspraken slachtoffers mensen-  
handel en de B9-regeling*  
Migrantenrecht, nr. 1, 2005

**Lawson, R.**

*Noot bij Siliadin t. Frankrijk*  
Jurisprudentie vreemdelingen-  
recht, nr. 2005/425

**Monitor**

*Monitor over de positie van  
slachtoffers mensenhandel in  
Nederland*  
Adviesbureau Van Montfoort en  
Verwey-Jonker Instituut, 2006

**Nijboer, J., J. Vocks**

*Land van belofte*  
RU Groningen, Criminologisch  
Instituut, 1999

**Nationaal**

*Nationaal Actieplan Mensen-  
handel*  
Den Haag, 2004

**Rijken, C.**

*Trafficking in human beings;  
prosecution from a European  
perspective*

Den Haag, T.M.C. Asser  
Instituut, 2003

**Rijken, C., D. Koster**

*A human rights based approach  
to trafficking in human beings  
in theory and practice* 2007 (nog  
niet gepubliceerd)

**Wijers, M., R. Haveman**

*Noot bij Siliadin t. Frankrijk*  
Rechtspraak vreemdelingen-  
recht, nr. 2005/99